

SÓLO PARA PARTICIPANTES

DOCUMENTO DE REFERENCIA  
DDR/22  
27 de febrero de 2001

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

CEPAL  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Primera reunión de la Conferencia Estadística de las Américas  
de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Santiago de Chile, 9 al 11 de mayo de 2001

## **DESAFÍOS Y TENDENCIAS DE LA MODERNIZACIÓN DE LOS SISTEMAS ESTADÍSTICOS NACIONALES**

Organización institucional

Este documento fue preparado por el Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia. No ha sido sometido a revisión editorial.

01-2-166

## **A.- Organización Institucional**

### **I. Qué entendemos por organización?**

La organización es más que la estructura. Es muy frecuente que la organización se reduzca a su estructura. Pensar que una organización es sólo lo que se presenta en su organigrama es un error, en tanto, el concepto adecuado de organización implica adoptar una definición de un sistema complejo en el cual interactúan diversas variables como objetivos, estrategias, estructura organizativa y recursos humanos.

La estructura organizativa es el sistema formal de relaciones de trabajo, que permite dividir y coordinar las tareas de las múltiples personas y grupos para alcanzar un propósito común, donde la coordinación es condición suficiente y necesaria para materializar la organización a partir de su estructura. Donde la organización es el conjunto de relaciones de trabajo expresamente establecidas para facilitar el logro de los objetivos de la organización.

La estructura comprende la división del trabajo en unidades organizativas y puestos, la jerarquía de autoridad y las líneas formales de comunicación. Los organigramas son una representación gráfica de la estructura organizativa con la cual existe gran familiaridad.

En definitiva, la estructura es el esqueleto. El organigrama es el dibujo de ese esqueleto. Ningún organismo es un esqueleto. El esqueleto le da forma,

consistencia, permite que el organismo tenga un armazón que lo sustente pero el esqueleto no es la totalidad del organismo.

## **II. Cuál era la organización de los INE's?**

Los tipos más frecuentes de estructura organizativa son:

***Estructura Funcional***, cuyo criterio básico de estructuración es la especialidad de la tarea. Así por ejemplo, las universidades se estructuran comúnmente por especialidades: facultades de ciencias, ingeniería, medicina, ciencias sociales, derecho y otros.

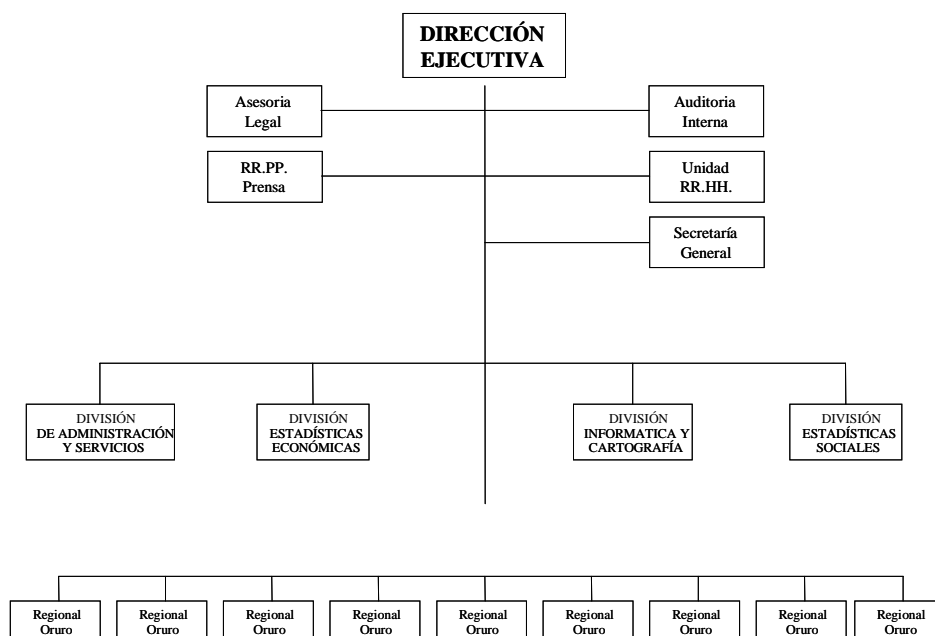
***Estructura divisional***, cuyo criterio básico son los productos de la organización. Este tipo de estructuras puede estar orientada hacia los clientes, productos o ámbito geográfico. Así por ejemplo, una institución bancaria se divide en función a sus principales clientes; departamento de banca corporativa, banca comercial, banca personalizada y otras.

***Estructura de proyectos***, cuyo criterio básico es la división por proyectos, es decir, por conjuntos organizados de actividad que persiguen el logro de un objetivo definido y que dejan de existir cuando el proyecto finaliza.

***Estructura matricial***, cuyo criterio básico es la combinación de una estructura funcional por especialidades con una estructura de proyectos. Así por ejemplo, un instituto de investigación industrial tiene una estructura básica de departamentos por especialidades de la ingeniería, para la ejecución de los

servicios y proyectos de desarrollo tecnológico. Según las necesidades específicas de cada caso, se estructuran proyectos, con personas de diversos departamentos organizando equipos multidisciplinarios bajo un coordinador de proyectos.

Tal como se evidencia en el siguiente organigrama, los INE's se caracterizan, en mayor o menor medida, por presentar una estructura funcional, cuya principal bondad recae en el hecho de contar con recursos humanos altamente especializados. No obstante, las desventajas oscurecen esta bondad, en razón de condicionar la existencia de una organización con divisiones dependientes directamente de la máxima autoridad ejecutiva y cuya verticalidad limita la posibilidad de trabajo conjunto y la identificación de la cadena productiva y los clientes internos que la conforman.



La lógica organizativa vertical es más evidente en el relacionamiento con las oficinas regionales cuya dependencia de la Dirección Ejecutiva constituye un cuello de botella para la articulación regional, en la alimentación del proceso de generación de estadísticas e indicadores, mostrando además un claro divorcio entre las divisiones y las oficinas regionales.

Más importante aún es la filosofía institucional que sustenta esta estructura, donde lo social se encuentra divorciado de lo económico, en una especie de pequeños feudos en un mismo reinado, cuya continua competencia y desvinculación genera duplicidad en las actividades desarrolladas, empleando de manera ineficiente recursos humanos, físicos y financieros.

Esta realidad se desenvuelve en un entorno caracterizado por:

- Un presupuesto reducido, no desembolsado en su totalidad, causando retrasos en la cancelación de salarios, prestación de servicios y adquisición y disposición de materiales y activos, en detrimento de la actividad estadística.
- Infraestructura deficiente, caracterizada por antiguas y precarias edificaciones, equipamiento, mobiliario y sistemas de gestión e información.
- Recursos humanos no completamente motivados.
- Reglas internas poco claras.
- Deficiente comunicación interna.
- Ausencia de espacios para la participación, creatividad y crítica constructiva.
- Cierta injerencia político - partidaria en la designación de cargos.

Decantando en una cultura y clima organizacional cuyos rasgos característicos son:

- Relativa responsabilidad por la función desempeñada.
- Mentalidad de corto plazo.
- Comunicación informal; de pasillos y rumores.
- Sensación de inseguridad.
- Eventual sentimiento de vergüenza de pertenencia a la entidad.

### **III. Propuesta de Organización**

Este ambiente – interno y externo – justifica el cambio en respuesta a una realidad organizacional que se torna problemática; no obstante, la motivación real debe ser el deseo de construir una institución de excelencia, capaz de responder a los cambios del entorno, aprender continuamente y orientar su servicio hacia sus clientes, internos y externos, permitiendo consolidar INE's dinámicos y ágiles para responder a los cambios de su ambiente, convirtiéndose en ejemplo de administración pública, brindando servicios de alta calidad, con eficiencia, transparencia y de manera institucional, cuya característica fundamental debe ser crear valor público<sup>1</sup>.

La reorganización de los INE's plantea la toma de decisiones acerca de los cursos de acción a tomar para lograr una situación futura definida como

---

<sup>1</sup> Generación de Valor Público

objetivo, para lograrlo es necesario definir una estrategia de cambio que considere al menos:

- a. **Definir los objetivos a lograr**, es decir la razón de ser de la organización; misión y visión. Si la misión está definida, bastará con constatarla, si no lo está es preciso dedicar esfuerzos para su definición.
- b. **Analizar la organización actual**, con el propósito de apreciar la distancia que separa la realidad de la misión y del desempeño deseado. Esto es lo que comúnmente se denomina diagnóstico; fortalezas y debilidades así como oportunidades y amenazas que caracterizan el entorno.
- c. **Definir los cambios necesarios**, es determinar los asuntos a resolver, discriminando entre aquellos asuntos de naturaleza causal de aquellos que son efectos.
- d. **Diseñar la organización futura**, es identificar las opciones para alcanzar los objetivos planteados. Es una fase de creatividad e imaginación de diversas fórmulas para resolver los problemas identificados. Debiendo realizarse un esfuerzo en la evaluación de las opciones para luego definir la organización meta convergente con la misión y visión definidas.
- e. **Planificar los cambios organizacionales**, es definir la estrategia global del cambio, para lo cual debe responderse:
  - i. Se realizó un proceso de participación amplio?
  - ii. Se manejo el proceso de manera confidencial o se socializó ampliamente?

- iii. Es posible pasar a la organización meta?
- iv. Qué cambiar primero; estructura, sistemas, infraestructura?

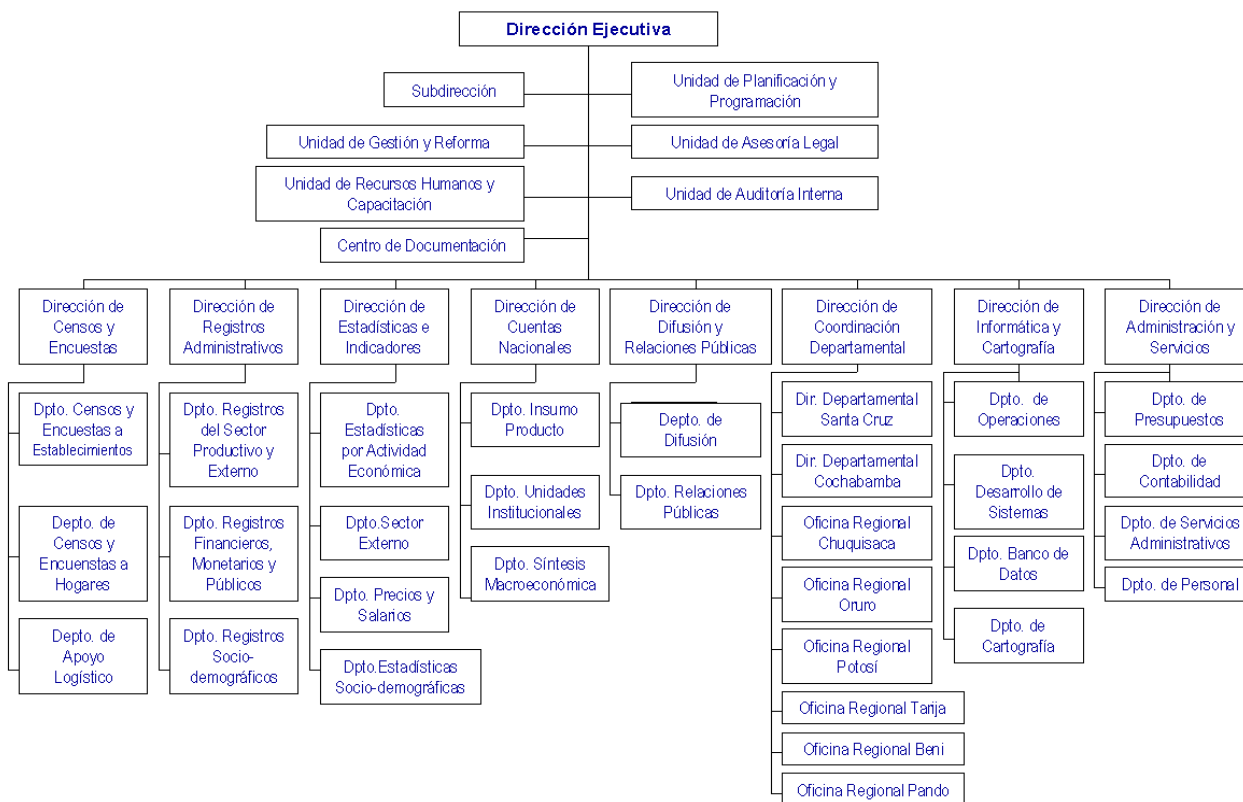
- f. **Ejecutar los cambios organizacionales**, es definir la organización para el cambio, asegurar el liderazgo y participación.
- g. **Realizar seguimiento y control**, es comparar el diseño con los objetivos planteados y tomar las decisiones correctivas necesarias.

Así, a partir de un proceso de tensión creativa, contrastando la visión institucional con la realidad, deben enfrentar el desafío de generar una nueva estructura organizacional, diseñada en función a los procesos involucrados en la generación de estadísticas e indicadores, considerando niveles técnicos, de apoyo y administrativos, conformando toda una organización orientada al servicio del cliente y con el paradigma de producción por demanda, lo que implica un estrecho relacionamiento con usuarios y otros productores de estadística, un ejemplo de esta nueva estructura propuesta es ilustrada a continuación:

Esta nueva estructura organizacional es evidentemente matricial, donde el detonante del proceso son los clientes - internos y externos - que a través de sus demandas dan ritmo al desempeño institucional. Esta estructura concibe la especialización en los procesos esenciales de la generación de estadísticas e indicadores.



**Estructura Organizacional**  
**Resolución Administrativa No. 15 sep/00**



Así, las fuentes básicas de información, génesis del proceso, encuentran, en dos divisiones, su espacio institucional, para luego decantar en la división de estadísticas e indicadores, cuyos productos – la mayoría – encuentran en la división de cuentas nacionales a especialistas responsables de la definición del marco que permite dar consistencia a los indicadores generados. La difusión de la información se realiza a través de la división de difusión y relaciones públicas.

De esta manera, se aprovecha la especialización funcional con la orientación hacia los clientes. Así por ejemplo, si una demanda específica requiere de una encuesta nacional, interactúan ésta división con la de

estadísticas e indicadores y coordinación departamental, identificándose un responsable de la coordinación y delimitándose las responsabilidades para cada uno de los profesionales que conformen el equipo de trabajo que tendrá a su cargo el desarrollo del mismo.

Así, la filosofía que sustenta esta nueva estructura, concibe que la generación de estadísticas e indicadores debe centrarse en la interacción de fuerzas económicas y sociales, cuya mutua dependencia no permite imaginar siquiera un divorcio en la generación y tratamiento de información estadística.

La nueva estructura ilustra un proceso lógico, que va desde la captura de datos que mediante las fuentes básicas de información conformadas por censos, encuestas y registros administrativos, generando de manera transparente, a partir de un trabajo conjunto con usuarios y otros productores de estadística básica, estadísticas e indicadores confiables, útiles y oportunas, cuya consistencia final es lograda en el marco de las cuentas nacionales.

Este nivel técnico que a la vez considera como pilar fundamental la difusión de información estadística y el relacionamiento con clientes y otros productores, requiere de apoyo logístico y operativo, encontrando en las direcciones de informática y cartografía, así como en la de administración y servicios el apoyo necesario para realizar sus actividades con eficiencia y efectividad, cuya función transversal a todas las demás direcciones converge con similar función de la dirección de coordinación departamental.

Todo este proceso requiere de marcos muestrales, sistemas de información y otros que involucren un arduo trabajo transversal a todas las actividades anteriormente descritas, el mismo que puede agruparse en informática y cartografía. La generación de información estadística, comprende todo el espectro nacional, para lo cual la coordinación con las oficinas regionales es fundamentales, tanto en los procesos de captura como de difusión.

Así, la estructura orientada por procesos, también es matricial y, como se evidencia, responde a la lógica involucrada en la producción de información estadística.

Estos procesos permiten identificar y definir las funciones específicas de cada una de las partes que conforman la estructura organizativa propuesta para los INE's. Esta nueva organización basada en procesos, donde la coordinación es condición necesaria para su exitoso funcionamiento, requiere de un espacio de concurrencia donde directores de área y jefes de unidades staff analicen y decidan el destino de la institución, debiendo crearse un Comité de Gestión y Modernización.

La nueva estructura propuesta permite identificar las funciones asignadas a cada una de las divisiones y unidades propuestas, las mismas que son explicadas a continuación:

#### *Dirección Ejecutiva*

Es la máxima autoridad ejecutiva y su titular es el vocero oficial de la institución, cuya principal responsabilidad es la definición, planificación, coordinación y supervisión de políticas y acciones institucionales. Para cumplir sus tareas cuenta con el apoyo de:

**Asesoría Legal**, que sugiere y ejecuta acciones sobre aspectos jurídicos y administrativos, elabora resoluciones administrativas, contratos, convenios, etc., y asume la defensa legal de la institución en todos los procesos que pudiesen presentarse en la vía administrativa o judicial.

**Auditoría Interna**, que ejecuta con independencia sus actividades, asesora sobre aspectos administrativos-financieros, verifica el cumplimiento de la normativa vigente y de los instrumentos de control interno, analiza resultados y eficiencia de las operaciones, y determina la confiabilidad de los registros y estados financieros.

**Planificación y Programación de Operaciones**, en coordinación con las direcciones de área y jefaturas de departamento, realiza la programación anual de operaciones así como el seguimiento a las actividades y tareas consideradas en ésta. Tiene la responsabilidad de articular la planificación de corto plazo con la de largo plazo.

**Recursos Humanos y Capacitación**, se encarga de la gestión de los recursos humanos del instituto, fijando políticas de capacitación, encaminadas al desarrollo y fortalecimiento de las destrezas y habilidades técnicas y gerenciales de los funcionarios, de manera tal que se logre la consolidación de un recurso

humano capaz de alcanzar los objetivos institucionales y alineado con los valores y principios de la institución.

**Centro de Documentación,** tiene bajo su responsabilidad la sistematización y resguardo de la documentación relativa a la memoria institucional.

**Secretaría General,** se encarga del manejo de correspondencia; del despacho, recepción y archivo de todo documento, así como del servicio de fotocopiado.

### *Subdirección*

En ausencia de la máxima autoridad ejecutiva desempeña esas funciones. Está abocado a la coordinación de las actividades de las ocho direcciones que componen la estructura orgánica del INE, así como a las actividades de relacionamiento interinstitucional.

### *Dirección de Censos y Encuestas*

La recolección de información de hogares, establecimientos económicos y unidades agropecuarias a través de censos y encuestas es tarea central de esta dirección, datos que son procesados por la Dirección de Informática y Cartografía y elaborados en forma de indicadores por las direcciones de Cuentas Nacionales y Estadísticas e Indicadores. Elabora directorios de establecimientos económicos, marcos y diseños muestrales y actualiza la cartografía estadística del país.

### *Dirección de Registros Administrativos*

La recolección de información sectorial; salud, educación, empleo, vivienda y servicios básicos, aduanas y otras, es responsabilidad de esta dirección, datos que son sometidos a análisis de consistencia y procesados en forma de estadísticas e indicadores por las direcciones respectivas.

### *Dirección de Cuentas Nacionales*

Se encarga de elaborar estadísticas e indicadores de la estructura económica y social del país, constituyéndose en un cliente interno de la Dirección de Estadísticas e Indicadores en cuanto a la información que esta dirección le proporciona para la elaboración de estadísticas e indicadores como el Producto Interno Bruto; nacional y regional, matrices de Insumo – Producto, de contabilidad social, cuentas financieras y otras que desarrolla ésta dirección de área.

### *Dirección de Estadísticas e Indicadores*

El volumen de producción, precios y salarios a nivel de actividad económica y comercio exterior, además de temas sociales como salud, educación, vivienda, servicios básicos, pobreza, nutrición, seguridad social, seguridad ciudadana y otros, son las áreas en las que desarrolla sus actividades ésta dirección. Para la realización de su trabajo obtiene y utiliza datos de censos, encuestas y registros administrativos, provenientes de instituciones públicas y privadas.

Es responsable de elaborar estadísticas e indicadores económicos de coyuntura como el Índice de Precios al Consumidor, Inversión Extranjera, Opinión Empresarial y Turismo. Como también estadísticas sociales que apoyan el diseño, seguimiento y evaluación de políticas de desarrollo.

Proporciona información demográfica y proyecciones de población, indicadores de salud, educación, vivienda, servicios básicos, seguridad social, empleo, pobreza, gasto e inversión social, desarrollo humano y otros, además de estadísticas e indicadores para la construcción de la matriz de contabilidad social.

Esta dirección debe trabajar conjuntamente con usuarios a objeto de conocer sus demandas de información, traducirlos en indicadores, variables y preguntas, que son incorporadas en los censos, encuestas o registros administrativos, en función de la confiabilidad de la fuente. En otras palabras, tiene bajo su responsabilidad el logro de una fina sintonía entre productores y usuarios de información estadística.

#### *Dirección de Coordinación Departamental*

Esta dirección es responsable del monitoreo y supervisión de las oficinas regionales o descentralizadas. Su tarea incluye el levantamiento periódico de información económica y social proveniente de censos, encuestas y registros administrativos, la difusión de toda la información producida y el relacionamiento interinstitucional, en las regiones.

### *Dirección de Informática y Cartografía*

La organización y procesamiento de la información estadística y cartográfica, así como el desarrollo de sistemas para su captura y consulta están a cargo de esta dirección, concentra y valida los datos, administra y supervisa la instalación y funcionamiento de los equipos y programas, resguarda la información institucional, proporciona el material cartográfico para trabajos de campo de censos y encuestas; y desarrolla la tecnología adecuada para el acceso de información a través de la página Web, discos compactos u otros medios.

### *Dirección de Administración y Servicios*

La organización de recursos humanos y financieros de la institución está bajo la responsabilidad de ésta dirección. Sus tareas comprenden, además, la elaboración de normas y procedimientos administrativos, la evaluación y contratación del personal, y el manejo eficiente y racional de los recursos físicos y financieros.

### *Dirección de Difusión y Relaciones Públicas*

La democratización de la información producida y la difusión de las actividades estadísticas e institucionales es tarea central de ésta dirección. Proporciona periódicamente información a medios de comunicación, sector público, empresa privada y otros. Planifica las campañas de comunicación para la realización de censos y encuestas. Tiene a su cargo la producción editorial,



así como la atención al público a través de la biblioteca, página Web y bases de datos.

De esta manera, la estructura organizacional propuesta permitirá a los institutos nacionales de estadística enfrentar los desafíos que un mundo globalizado y una sociedad inmersa completamente en la era de la información plantean. La información es un bien público y su efecto sobre el bienestar hace que su continua mejora deba considerarse un obligación del Estado y de todos quienes tenemos bajo nuestra responsabilidad su uso y generación.